



Vlaams
Parlement

ingediend op **306** (2014-2015) – Nr. 1
31 maart 2015 (2014-2015)

Voorstel van resolutie

van Caroline Gennez en Michèle Hostekint

betreffende de gevolgen van het gelijkmatig
verdeelde verblijf van kinderen bij beide ouders
na een scheiding

TOELICHTING

De huidige regelgeving en structuren van onze samenleving zijn vaak niet (langer) afgestemd op veranderende of nieuwe gezinsvormen. Om tot grondige aanpassingen te komen, geënt op de realiteit van vele gezinnen, zal een aanpak noodzakelijk zijn die de bevoegdheidsverdelingen overstijgt. Dit voorstel bevat een niet-exhaustieve opsomming van knelpunten en reikt oplossingen aan.

Inleiding

Onze samenleving is de laatste decennia razendsnel veranderd. De realiteit is niet langer een samenleving van klassieke kostwinnersgezinnen met vader die uit werken gaat, moeder de huisvrouw en een paar kinderen ten laste. Vandaag wonen maar liefst 2 miljoen Belgen alleen. Er is de toenemende groep senioren die hun partner verloren en alleen komen te staan. Er zijn de singles en papa's en mama's die na een relatiebreuk weer alleen wonen.

Die verandering brengt nieuwe uitdagingen en vooral nieuwe noden met zich mee. Dringend tijd dus voor een debat over ons regelgevend keurslijf zoals opgebouwd sinds Wereldoorlog II (WO II).

Al vele decennia vormt een fors toegenomen aantal echtscheidingen een brede realiteit. Ook nieuwe samenlevingsvormen (ongehuwd samenwonen en anders samengestelde gezinnen) werden gaandeweg steeds belangrijker.

De cijfers zijn wat dat betreft tekenend. Jaarlijks telt ons land om en bij de 25.000 echtscheidingen. Samenwonende koppels die uit elkaar gaan zijn daar niet inbegrepen. Vandaag wonen 2 miljoen Belgen alleen, wat overeenstemt met één op de drie huishoudens.

Tegelijk is het aantal verklaringen van wettelijk samenwonen verder gestegen. Volgens cijfers van het Rijksregister ondertekenden in 2013 79.323 mensen een verklaring van samenwonen. In datzelfde jaar waren er volgens het Rijksregister 35.999 mensen die een aangifte deden van beëindiging van wettelijk samenwonen. Daarmee wordt aangetoond dat ook deze nieuwe vorm van burgerlijke status aan dezelfde trend als het 'klassieke' huwelijk onderhevig is; blijkt namelijk dat de voorbije vijf jaar het jaarlijks aantal mensen dat een aangifte doet van beëindiging van wettelijk samenwonen meer dan verdubbeld is.

Het Planbureau verwacht dat het aantal alleenstaanden tegen 2060 50 procent hoger zal liggen dan in 2014. Er is het effect van de vergrijzing, maar ook bij de actieve bevolking is er een toename van het aantal alleenstaanden, ofwel door eigen keuze of na een scheiding. Het aantal eenoudergezinnen zal tegen 2060 naar verwachting 28 procent hoger liggen dan in 2014. Beide trends zullen leiden tot een daling van de gemiddelde gezinsgrootte in België.

Daarnaast stijgt ook het aantal samenwonenden sterk: +46 procent zonder kinderen tegen 2060 en +63 procent met kinderen tegen 2060. Steeds minder koppels kiezen voor een huwelijk, stelt het Planbureau vast. Hun aantal zal tegen 2060 met 22 procent zijn gedaald.

De forse aangroei van het aantal gezinnen doet zich in alle gewesten voor, maar de groei is het sterkst in Wallonië (+30 procent). In Vlaanderen is er een toename met 20 procent, net als in Brussel. Maar in dat laatste gewest is de aangroei van de bevolking nog groter (+27,1 procent), doordat het aantal gehuwde huishoudens met kinderen niet daalt. Dat heeft dan weer te maken met de diverse samenstelling van de bevolking in de hoofdstad.

Uiteraard is de eerste bekommernis van een betrouwbare overheid om dienstverlening op maat te leveren. In tijden van toenemende digitalisering, snelle uitwisseling van gegevens en makkelijke toegang tot informatie zien we echter een anomalie van jewelste: onze wetten en normen – waarvan het toch de bedoeling is dat ze onze leef- en denkpatronen vertolken – zijn niet langer aangepast aan de realiteit van vandaag.

Regels staan ten dienste van mensen, niet omgekeerd. Dus is het aan ons, politici en andere beleidsmakers, alle bestaande en nieuwe wetgeving en dienstverlening te toetsen aan het comfort van mensen in alle mogelijke gezinsvormen. Zo heeft een alleenstaande of eenoudergezin grotendeels dezelfde vaste kosten als een groter gezin: huur of hypotheek, gas, elektriciteit, water, telefoon, verzekering. Nochtans zijn niet alle sociale voordelen aangepast aan elke mogelijke gezinssituatie: co-oudergezinnen waar de kinderen niet gedomicilieerd zijn, hebben slechts recht op het basispakket water, gas of elektriciteit voor één persoon. Sommige forfaitaire belastingen zijn zelfs discriminerend. Zo hebben sommige steden en gemeenten een afvaltaks die voor een alleenstaande even hoog is als bijvoorbeeld voor een gezin met drie kinderen. Dat is toch niet logisch? En waarom houdt de onroerende voorheffing geen rekening met het aantal mensen dat samenwoont? 50 euro hier en daar lijkt niet veel, maar bij een alleenstaande gepensioneerde of een gescheiden moeder met twee kinderen tikt dat aardig aan.

Onze allerbelangrijkste zorg in die veranderende samenleving zijn onze kinderen. Jaarlijks telt ons land 25.000 echtscheidingen. Samenwonende koppels die uit elkaar gaan zijn in deze cijfers niet eens meegerekend. Een groot aantal van die scheidende koppels kiest ervoor om samen verantwoordelijk te blijven voor de opvoeding van de kinderen. Sinds 2006 geeft de wetgever zelfs de voorkeur aan dit scenario. Ondanks de pijn van een breuk slagen ouders er in om in het belang van hun kind(eren) tegenstellingen te overbruggen. En toch is de dienstverlening van de overheid hier totaal niet op afgestemd. Cijfers om beleid op af te stemmen ontbreken.

Een aantal organisaties zoals de Gentse VCOK vzw (Vormingscentrum Opvoeding en Kinderopvang) verstrekken ruim info voor ouders, jongeren en kinderen die middels co-ouderschap aan elkaar gelinkt blijven. Deze organisatie heeft zelfs een zeer interessante website met massa's informatie over wat te doen als ouders beslissen apart te gaan wonen: www.tweehuizen.be. Een ruimere bekendmaking is gewenst.

In 2013 waren er in Vlaanderen alleen al meer dan 11.500 echtscheidingen. In bijna 9000 gevallen is het aantal kinderen ten laste gewoon 'onbekend'. Zo staat het er écht letterlijk. Tot de dag van vandaag heeft niemand dus zicht op het precieze aantal kinderen dat afwisselend een periode bij de ene, dan weer bij de andere ouder woont, met alle praktische en administratieve moeilijkheden van dien. Kinderen in co-ouderschap komen vaak niet in aanmerking voor kortingen die gemeenten geven aan hun inwoners: bibliotheek, speelpleinwerking, vakantiecampen, het zwembad enzovoort, ze betalen de volle pot als ze niet gedomicilieerd zijn in de gemeente waar papa of mama woont. Zo hebben sommige steden en gemeenten premies om het lidgeld of een abonnement te betalen van de sport-, cultuur- of jeugdvereniging. Mooi initiatief, maar je zal je kind maar gedomicilieerd hebben bij je ex-partner in een buurgemeente waar die premie niet geldt. Dan heb je de brief die het recht voor je kind opent niet eens ontvangen.

Het is hoog tijd dat ook kinderen uit nieuw samengestelde gezinnen hun rechten kunnen doen gelden. Dat betekent dat de overheidsdienstverlening daarop inspeelt: eenvoudig, snel en gericht, automatisch. Dat hoeft heus niet ingewikkeld te zijn. Een dubbele domicilie op de kids-ID (elektronische identiteitskaart voor kinderen jonger dan twaalf jaar) is bijvoorbeeld al een eerste stap. Zijn alle euvels daarmee

opgelost? Neen, uiteraard niet. Zal dat – zeker in een beginfase – ongemakken met zich meebrengen voor de administratie? Ja, uiteraard wel. Maar voor het afdwingen van burgerrechten én sociale rechten mogen geen drempels bestaan: of dat nu in het belang is van de single, van de alleenstaande ouder, van de gepensioneerde die alleen verder moet of van het kind.

Ons sociaal systeem – waar we in het buitenland voor worden geroemd – mag niet verroesten in structuren, normen en regels die ons terug in de tijd katapulteren. Het kostwinnersmodel waar we onze samenleving vorige eeuw hebben op gebaseerd is niet meer hét toonaangevende model in 2015. Laten we aan de slag gaan met eenvoudige ingrepen waar we al kunnen, gebaseerd op de realiteit van vandaag en niet alleen op de dromen van morgen. Er ligt werkelijk een onontgonnen terrein om rechtvaardiger te maken: op het vlak van fiscale en sociale regelgeving, maatregelen om de armoedeval na echtscheiding te voorkomen, (verhoogde) kinderbijslag, alimentatie of erfrecht, studiebeurzen, lokale premies enzovoort. Dat kan alleen na grondig overleg tussen politici van alle beleidsniveaus en belangengroepen uit het veld zoals de Gezinsbond, het Kinderrechtencommissariaat, het Netwerk tegen Armoede en verenigingen die de belangen van gepensioneerden behartigen. De wetgever mag niet langer achterophinken als we willen dat ons sociaal systeem ook in de 21ste eeuw toonaangevend en actueel blijft.

Een analyse van de problemen die mensen ondervinden op verschillende domeinen, wanneer kinderen bij co-ouderschap op twee adressen wonen, is alvast een aanzet om de problemen systematisch aan te pakken. Dit voorstel van resolutie wil via aanbevelingen de verschillende overheden aanporren om de knelpunten inzake ongelijke behandeling van gezinnen in die situatie een voor een weg te werken.

Juridisch: het familierecht

De wetgeving loopt altijd achter op de maatschappelijke werkelijkheid, omdat er voortdurend nieuwe gedragingen, leefstijlen en normen ontstaan.

Uiteraard kan en moet de wetgever zich niet door elke evolutie laten inspireren tot een wetswijziging. In de gevallen waarin de wet geen oplossing aanreikt voor bepaalde problemen, is het een opdracht van rechtspraak en rechtsleer om aan de hand van de algemene rechtsprincipes de leemte met oplossingen in te vullen.

Er rijst wel een probleem als de kloof tussen de wet en de maatschappelijke werkelijkheid bijzonder groot wordt. In dat geval is de rechtspraak en rechtsleer niet bij machte om op een eenvormige wijze gestalte te geven aan de regeling van nieuwe maatschappelijke werkelijkheden, die niet of onvoldoende bij wet geregeld zijn. Met rechtsonzekerheid en rechteloosheid tot gevolg.

Een schoolvoorbeeld van dit alles is ons Belgisch familierecht, dat in deze optiek de voorbije decennia stapsgewijs zeer grondige hervormingen kende. Daarbij werd de bijzonder grote kloof tussen de wet en de maatschappelijke werkelijkheid voor een groot stuk bijgebeend. De voorbeelden zijn legio: de diverse versoepelingen van ons echtscheidingsrecht, een statuut voor wettelijk samenwonenden, een nieuw afstammingsrecht, verregaande gelijkberechtiging voor homo's en lesbiennes, een regeling voor meemoederschap enzovoort.

Ons familierecht, nog zwaar verankerd in principes uit de tijd van Napoleon, bleek taai, maar de noodzakelijke modernisering kwam er. Het werk is echter nog niet af.

Juridisch: het gezag over kinderen middels invoering 'ongelijkmatig gedeeld verblijf'

Een andere illustratie betreft de wettelijke regeling inzake verblijf van en gezag over de kinderen na de scheiding van hun ouders.

De wet van 18 juli 2006 tot het bevoorrechten van een gelijkmatig verdeelde huisvesting van het kind van wie de ouders gescheiden zijn en tot regeling van de gedwongen tenuitvoerlegging inzake huisvesting van het kind (Belgisch Staatsblad 4 september 2006), schrijft het belangrijke principe in ons Burgerlijk Wetboek in dat het kind na scheiding recht heeft op een evenwichtig contact met beide ouders en bijgevolg een gelijkmatig verdeeld verblijf bij elk van de ouders bij voorrang dient te worden onderzocht.

De kinderen hebben daarbij slecht één officiële domicilie. Op het verblijfadres van de andere ouder woont dan volgens de gemeente wel een alleenstaande mét kind. Maar conform de demografische gegevens is dat kind dan 'elders' gedomicilieerd. Dat is niet alleen emotioneel en psychologisch moeilijk maar ook ingewikkeld bij het verkrijgen van rechten die gebonden zijn aan een enkel domicilie.

Een oplossing zou zijn om aan het bestaande artikel 374 van voornoemde wet (het gezagsco-ouderschap of de gezamenlijke uitoefening van het ouderlijk gezag) een paragraaf toe te voegen, die de principes inzake het verblijf van het kind meer formeel regelt. Daarbij kan de akkoordcultuur worden gestimuleerd door te stellen dat het akkoord van de ouders hieromtrent voorrang heeft, tenzij dit "kennelijk strijdig is met het belang van het kind". Dit akkoord kan alle mogelijke formules inhouden, dus zowel de formule 'bezoekrecht-omgangsrecht' als de formule 'gedeeld verblijf', waarbij dit laatste ook 'ongelijkmatig' kan zijn.

Hebben de ouders geen akkoord, dan moet de rechter op vraag van minstens één van de ouders 'bij voorrang' gelijkmatig verblijf bij elk van de ouders onderzoeken. Hij kan evenwel oordelen dat gelijkmatig verdeeld verblijf niet de meest passende oplossing is en dan een ongelijk verdeeld verblijf vastleggen.

De piste van het uitwerken van een 'ongelijkmatig gedeeld verblijf' biedt alvast een uitkomst voor een aantal concrete knelpunten zoals bijvoorbeeld premies en voordelen die enkel gelden in één bepaalde stad of gemeente. Het concept 'verblijfsregister' voor de woonplaats waar het kind het minst verblijft, is een stap in de goede richting maar biedt onvoldoende rechtszekerheid of bewijskracht.

Een voorbeeld van het niet-passend zijn van gelijkmatig verdeelde huisvesting is de praktische onmogelijkheid tot gelijkmatig gedeeld verblijf omdat de ouders te ver uit elkaar wonen.

Heel belangrijk én een ware trendbreuk bij het uitwerken van een dergelijk ongelijkmatig gedeeld verblijf en tegelijk dus de invoering van een de facto dubbele domicilie, is de bepaling dat de rechter zijn beslissing met bijzondere redenen moet omkleden, rekening houdend met de concrete omstandigheden van de zaak en het belang van de kinderen en de ouders. Dat maakt dat de rechter niet zomaar kan beslissen of de gekende stijlfomule 'niet in het belang van het kind' kan hanteren. Een degelijk onderbouwde beslissing is noodzakelijk bij het uitwerken van een meer passende regeling.

De wet van 18 juli 2006 haalt verblijfsco-ouderschap dus niet alleen uit het historisch verdomhoekje: het is wettelijk het type verblijfsregeling geworden dat de principiële voorkeur geniet en in die optiek bij voorrang dient te worden onderzocht.

Verblijfsco-ouderschap of in tijd gelijkmatig verdeeld verblijf van de kinderen bij hun ouders na scheiding zal in de praktijk dus voorzeker verder toenemen, maar een in tijd ongelijkmatig verdeeld verblijf heeft ook zijn merites.

Fiscaliteit

De wetgever heeft het verblijfsco-ouderschap een forse principiële duw in de rug gegeven, maar heeft tot hiertoe nagelaten een heel aantal praktische gevolgen van verblijfsco-ouderschap te regelen. Knelpunten en problemen bij verblijfsco-ouderschap zijn legio en hebben niet enkel te maken met puur justitiële zaken als familie- en verblijfsrecht.

Ook op die domeinen moet de wetgever maatregelen nemen om ergernis, discussie en ongelijke behandeling weg te werken.

Op het vlak van fiscaliteit en meer bepaald de personenbelasting bijvoorbeeld. Vanaf het inkomstenjaar 2007/aanslagjaar 2008 wordt al rekening gehouden met de realiteit van het gelijkmatig verdeeld verblijf zoals voorzien in het verblijfsco-ouderschap. Vanaf dan gelden vier belangrijke bijstellingen:

- niet alleen de belastingvrije som, maar ook de bijkomende toeslag voor kinderen beneden drie jaar én de verhoogde toeslag voor een alleenstaande belastingplichtige kunnen voortaan over beide ouders worden verdeeld (dat laatste uiteraard uitsluitend als beide ouders alleenstaand zijn en geen recht hebben op de verhoogde toeslag). De bijkomende toeslag voor een kind minder dan drie jaar kan niet samengaan met de aftrek van uitgaven voor kinderoppas voor dat kind;
- opdat de nieuwe fiscale co-ouderschapsverdeling toegepast kan worden, moet er op 1 januari van het aanslagjaar ofwel een geregistreerde of gehomologeerde overeenkomst tussen de echtgenoten zijn (in de EOT-akte – de regelingsakte bij Echtscheiding met Onderlinge Toestemming – moet uitdrukkelijk staan dat de ouders akkoord gaan met de verdeling van de toeslagen) ofwel een ter zake genomen rechterlijke beslissing;
- er is ook geen jaarlijkse gezamenlijke aanvraag (tot verdeling) meer noodzakelijk. Wel moet in de aangifte staan dat een of meer van de kinderen in het systeem van gelijkmatig verdeelde huisvesting zit;
- wanneer het voor de ouder fiscaal interessanter is om de onderhoudsbijdrage af te trekken dan de inbreng van de helft van de toeslagen te vragen, kan hij daar de voorkeur aan geven (dus keuzevrijheid tussen de twee systemen).

Het is een complexe toestand en de meeste ouders kunnen bij het invullen van hun belastingaangifte best wel wat fiscale bijstand gebruiken. Het zou fijn zijn mochten de belastingdiensten voldoende klare richtlijnen meesturen naar gescheiden ouders met kinderen in verblijfsco-ouderschap.

Doch hiermee zijn niet alle 'fiscale verschillen' opgeheven. Interesten en kapitaalaflossingen van hypothecaire leningen geven recht op een belastingvoordeel. De hoegrootheid van de aftrek van interesten en kapitaalaflossingen van hypothecaire leningen is afhankelijk van het aantal kinderen ten laste.

Dat is ook zo gebleven na de invoering van de woonbonus, die inmiddels ingevolge de zesde staatshervorming tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. De woonbonus wordt immers verhoogd in functie van het aantal kinderen ten laste, dit vanaf drie kinderen ten laste. Hierbij is volgens de fiscus een kind alleen ten laste als het op hetzelfde adres gedomicilieerd is als de belastingplichtige.

Betreffende de fiscale aftrek van onderhoudsbijdragen dient vastgesteld dat de verdeling van de fiscale voordelen die verbonden zijn aan het domicilieadres, zoals hier hoger uitgelegd, niet toegelaten wordt in hoofde van de ouder bij wie de

kinderen niet gedomicilieerd zijn en die een onderhoudsuitkering aan de andere betaalt. In de praktijk blijkt het zo te zijn dat de ouders in kwestie geen vragende partij zijn voor de verdeling van het fiscaal voordeel, maar komen zij een verdeling overeen, waarbij het fiscale voordeel toekomt aan de ouder bij wie de kinderen gedomicilieerd zijn en de fiscale aftrek van de onderhoudsuitkering (80%) voor de ander is.

De wettelijke reglementering aangaande de onroerende voorheffing (gewestelijke belasting) voorziet bij de berekening van het te betalen bedrag in een vermindering voor kinderen ten laste en dit vanaf de situatie dat de belastingplichtige minstens twee kinderen ten laste heeft. Voorwaarde hierbij is echter dat de kinderen op datzelfde adres gedomicilieerd zijn. Feit is dat het domicilieadres van de kinderen een vermindering van de onroerende voorheffing mogelijk maakt, die qua grootte afhankelijk is van het gewest. Het is de logica zelf, binnen het bestek van ons huidig institutioneel bestel, dat waar de ouders hun domicilieadres bepalen, het regime van onroerende voorheffing van het gewest in kwestie geldt. Om het te concretiseren een praktijkvoorbeeld. Voor een woning in bijvoorbeeld Aalst met een kadastraal inkomen van 749 euro (klein beschrijf) waar twee kinderen gedomicilieerd zijn, levert dit een fiscaal voordeel op van bijna een kwart: 459 euro in plaats van een basisbedrag van 603 euro. Elke ouder zou eigenlijk recht moeten laten gelden op de helft van het voordeel.

Verhoogde Tegemoetkoming

De wetgever voorziet voor mensen waarvan het jaarlijks inkomen lager is dan een bepaald bedrag, in de mogelijkheid om in te stappen in het systeem van Verhoogde Tegemoetkoming, waardoor zij een recht openen op diverse verhoogde tegemoetkomingen in de sector van de gezondheidszorg: enkel het remgeld betalen bij een artsenconsultatie, lager remgeld voor sommige geneesmiddelen en zorgverstrekkingen of verblijf in het ziekenhuis, recht op een maximumfactuur inzake ziektekosten, een lager bedrag voor de (Vlaamse) zorgverzekering.

Dit recht wordt dus bepaald op basis van het bruto jaarlijks gezinsinkomen, waarbij de toegelaten maxima verschillen al naargelang het aantal personen ten laste. Veelal wordt in de reglementering gesteld dat een persoon ten laste iemand is die gedomicilieerd is bij de aanvrager van het betreffende statuut. De ene ouder heeft dus die voordelen en de andere met verblijfsco-ouderschap heeft dikke pech.

Naast de 'rechtstreekse financiële voordelen' die het statuut van de Verhoogde Tegemoetkoming met zich meebrengt, zijn er buiten de gezondheidszorg ook tal van andere regionale en gewestelijke voordelen aan deze twee statuten verbonden: korting op het openbaar vervoer (NMBS en regionale vervoersmaatschappijen De Lijn, TEC en MIVB), sociaal telefoontarief, verwarmingstoelage, de UiTPAS of het Fonds van Participatie en Sociale Activering (met korting voor activiteiten inzake cultuur, sport en vrije tijd) enzovoort.

Vele gemeenten kennen ook nog heel wat diverse domiciliegebonden gemeentelijke premies/voordelen/reglementen (zoals bijvoorbeeld een luiertoelage, de reglementen op algemene basisdienstenbelastingen, een gezinspremie) waarbij de gezinstoestand bepaald wordt op basis van de personen die op hetzelfde adres gedomicilieerd zijn.

Ziekte-uitkering

Diezelfde 'domicilievoorwaarde' geldt ook bij de bepaling van de omvang van de ziekte-uitkering die een persoon van de mutualiteit ontvangt nadat hij een ziekteaangifte heeft gedaan: het recht dus op een uitkering als gezinshoofd, dan

wel als alleenstaande. Bij verblijfsco-ouderschap zou er een tussenstatuut tussen beiden uitgewerkt moeten worden.

Werkloosheidsuitkering

Blijkbaar houdt de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) wel rekening met de aangegane regeling co-ouderschap om te bepalen of iemand recht heeft op een werkloosheidsvergoeding als gezinshoofd dan wel als alleenstaande.

In de praktijk komt het erop neer dat de betrokkene een vonnis dient voor te leggen en dat het kind (of de kinderen) minimum twee dagen per week gemiddeld bij de werkloze verblijven. Het formulier, samen met de rechterlijke beslissing, bezorgt men aan RVA. Vervolgens krijgt deze persoon de code gezinshoofd, hetgeen uiteraard een merkelijk verschil oplevert.

Nutsvoorzieningen

Vele waterleidingbedrijven en elektriciteitsleveranciers voorzien jaarlijks een gratis hoeveelheid water en stroom voor ieder domicilieadres dat op hun netwerk is aangesloten. De hoegrootheid van het gratis aantal m³ water en kilowattuur stroom wordt berekend op basis van het aantal inwonende kinderen die op het leveringsadres gedomicilieerd zijn. Wat het Vlaamse Gewest betreft is het evenwel de bedoeling deze sociale voorzieningen af te schaffen vanaf 2016.

Huisvesting

Ook op het vlak van de huisvesting bestaan er tal van federale, Vlaamse, provinciale en gemeentelijke tegemoetkomingen waarbij de gezinstoestand, bepaald op basis van wie op het betreffende adres gedomicilieerd is, van doorslaggevende aard is. Het meest sprekende is het recht op een sociale woning waar naast de hoogte van het inkomen ook de gezinstoestand van doorslaggevend belang is om al dan niet een woning toegewezen te krijgen.

Wat dat betreft is in het Vlaamse Gewest vanaf 2013 een aanzienlijke correctie aangebracht door het verruimen van het begrip persoon ten laste in artikel 1, 22°, van het kaderbesluit Sociale Huur, dat ook kinderen, niet gedomicilieerd bij de ouder, maar er op regelmatige basis verblijft, in rekening gebracht mogen worden. Deze nieuwe definitie wordt inmiddels doorgetrokken naar andere deelaspecten inzake huisvesting zoals huursubsidies, sociale leningen enzovoort.

Sowieso blijven er ongelijkheden op het vlak van huisvesting, onder andere inzake de berekening van de onroerende voorheffing en het verkrijgen van voordelige hypothecaire kredieten voor mensen die een eigen woning willen verwerven of er al een hebben.

Pensioenen

Personen die voor hun 65ste een rustpensioen genieten, mogen naast hun pensioen nog een bijkomend inkomen uit arbeid hebben, beperkt tot een maximum per jaar. Dit maximum wordt bepaald in functie van het aantal personen/kinderen ten laste. Als 'ten laste' kunnen enkel worden beschouwd de personen/kinderen die hun domicilie hebben bij de (vroeg-)gepensioneerde.

Na de leeftijd van 65 jaar is het inkomen uit arbeid volledig vrijgesteld.

Gezondheidszorgen en identificatie

Iedere inwoner van België had tot voor kort een SIS-kaart (Sociaal Informatiesysteem), dienend vooreen aantal verrichtingen in het kader van de gezondheidszorg/ sociale zekerheid. Gezondheidsverstrekkers en apothekers identificeren hun patiënten via de elektronische identiteitskaart (eID) om het identificatienummer van de sociale zekerheid (INSZ) te lezen. Een eID is persoonlijk en wordt uitgereikt vanaf de leeftijd van twaalf jaar op basis van het domicilieadres. Voor kinderen jonger dan twaalf jaar is er een kids-ID, die om de drie jaar vernieuwd moet worden. Op dit moment gaat het om meer dan 825.000 kinderen.

De ouders in co-ouderschap kunnen elk de kids-ID bij de gemeente aanvragen, ongeacht de verblijfsregeling en het officieel adres van het kind. Het kind moet hier zelf bij aanwezig zijn en de gemeente zal daarna de andere ouder van de aanvraag op de hoogte brengen. De andere ouder kan dan schriftelijk en gemotiveerd bezwaar aantekenen tegen de aanvraag van de kids-ID. Bij verzet van één van beide ouders kan de gemeente de kids-ID niet uitreiken. En soms wordt er dan ook niet meer aangedrongen, want de kids-ID is niet verplicht. Maar als een van de ouders het dan toch aangewezen vindt om het kind een kids-ID te bezorgen dan kan een bemiddelaar in familiezaken of een ouderschapsbemiddelaar worden ingeschakeld. Leidt dat niet tot resultaat, dan rest enkel nog de vrederechter.

In ons land zijn zo'n 1.524.000 kinderen jonger dan twaalf jaar. Daarom ontvangen alle kinderen jonger dan twaalf jaar (ook de kinderen die geen kids-ID hebben) via hun mutualiteit ook nog eens een isi+-kaart, waardoor ze wel identificeerbaar worden voor de gezondheidsverstrekkers. Deze verdeling verloopt echter geleidelijk. Dat wil zeggen dat de isi+-kaart wordt uitgereikt aan pasgeborenen en kinderen jonger dan twaalf jaar van wie de SIS-kaart verstrijkt. Totdat de hele operatie rond is (geschat tegen eind 2015) moet nog worden gewerkt met de 'oude' SIS-kaart.

eID-kaart, kids-ID of isi+-kaart, bij kinderen staan ook de namen van de ouders op de kaart. Dat is alvast een goeie zaak. Maar kinderen van ouders die gekozen hebben voor co-ouderschap hebben op hun kaart als adres enkel de domicilie van één van die ouders. De software verbonden aan de gedigitaliseerde identificatiekaarten laat trouwens maar plaats voor één adres voor het kind, terwijl het in de pre-digitalisatietijden mogelijk was een kind te linken aan twee adressen. Met als gevolg dat de kinderen die kaart telkens als zij naar de 'andere' ouder gaan, dienen mee te nemen als ware het een 'rugzakje'. In heel wat gevallen wordt vergeten deze kaart mee te geven met het kind, waarbij dan bijvoorbeeld bij de apotheker of in het ziekenhuis de volle pot moet worden betaald. Dat kan dan achteraf wel worden gerecupereerd, maar dat moet dan via de ouder die het kind ten laste (voor het ziekenfonds) heeft, wat ook heel wat problemen oplevert.

Ouders met kinderen in verblijfsco-ouderschap signaleren ook problemen met de terugbetaling van ziektekosten wanneer ze bij verschillende mutualiteiten aangesloten zijn. Als bijvoorbeeld de ene ouder met het kind naar de dokter gaat en daar 24 euro betaalt dan krijgt hij/zij een 'groen terugbetalingsbriefje'. Als het kind echter is ingeschreven op het 'ziekenboekje' van de andere ouder, dan krijgt die persoon de terugbetaling. Wanneer het betaalde honorarium door de andere ouder werd betaald dan van wie de rekeningnummer gekoppeld is aan de ziekteverzekering, ontstaan er soms discussies. Bij de apotheek of in het hospitaal stelt dit probleem zich niet, als de ouder in kwestie de kids-ID of isi+-kaart heeft. Uiteraard zou een veralgemening van de derde betaler ook hierin een oplossing betekenen.

Reizen

Gescheiden ouders die alleen of met hun nieuwe partner naar het buitenland reizen met kinderen die middels co-ouderschap gedomicilieerd zijn bij hun ex-partner hebben in het verleden al voor gênante situaties gestaan aan de grenzen van Europa, binnen Europa of op de luchthaven. De invoering van een eID-kaart en kids-ID voor de kinderen heeft alvast gezorgd dat de naam van de ouder – en dus ook de band met die ouder – waar het kind niet gedomicilieerd is tenminste aantoonbaar is. Wie door vergetelheid of door ruziënde ouders geen eID of kids-ID bij heeft ziet te elfder ure de jaarlijkse vakantie al eens stranden in de vertrekhaven van een vlieghaven.

Het gebeurt ook dat de ouder waar het kind gedomicilieerd is bewust de eID of kids-ID achterhoudt als de ex-partner een buitenlandse nationaliteit heeft. Dan zit de ex-partner ook met problemen om met zijn kind te reizen en moet de vrederechter worden ingeschakeld om die digitale kaart op te eisen. Een werkbare en veilige structurele oplossing dient te worden uitgewerkt.

Studietoelagen

Als de ouder hertrouwd is of wettelijk samenwoont met een nieuwe partner dan wordt voor het al dan niet toekennen van een studiebeurs uitgegaan van het inkomen van beide partners in de nieuwe relatie. Dat is alvast een goeie zaak, waarbij het er op aan komt een moeilijke emotionele en misschien ook wel financiële afweging te maken om te kiezen voor de juiste domicilie om het recht op een studiebeurs te kunnen doen gelden.

Vandaag zal in geval van verblijfsco-ouderschap de ouder bij wie de leerling (kleuter- en leerplichtonderwijs) zijn hoofdverblijfplaats (op 31 december van dat schooljaar) heeft de toelage ontvangen. Het is dan aan de ouders om onderling te verrekenen of bijvoorbeeld op een kindrekening te storten. Gaat het om een student dan zal de toelage op de rekening van de student worden gestort. Met ons voorstel van een dubbele domicilie willen we meer tegemoetkomen aan de realiteit.

Gezien de studietoelagen nog niet automatisch worden toegekend en als er door 'getroubleerde' relaties tussen de ex-partners geen makkelijke communicatie is, wordt de discussie over het mogelijk aanvragen van de studietoelage zelfs niet opgestart.

Wat betreft de studietoelagenregeling met betrekking tot het verblijfsco-ouderschap bestaan er reeds meerdere constructies: vrijwillig gekozen door de ouders, al dan niet in een notariële akte vastgelegd, of opgelegd door de rechtbank.

Het eventueel opleggen door de wetgever van een verdeling in gelijke helften van de studiefinanciering tussen beide ouders moeten we daarbij zeker en vast onderzoeken. Echter, een aanpassing van de regeling betekent dat er zal moeten worden rekening gehouden met het gezamenlijk inkomen van de ouders en in sommige gevallen van ouders en nieuwe partner.

Heel wat leerlingen die nu recht hebben op een schooltoelage dreigen dan uit de boot te vallen omdat ze boven de maximuminkomensgrens zitten.

Net zoals bij de kinderbijslag willen we een maatregel die het mogelijk maakt om de studietoelagen te verdelen over de bankrekeningen van beide ouders in co-ouderschap. Dat is zoals hierboven aangegeven al deels geregeld door onder andere een kinderrekening maar we moeten nadenken over de simpele verdeling van de studietoelage op de rekeningen van beide ouders. De kosten en de administratieve rompslomp van een extra rekening valt zo weg.

Kinderbijslag

De bevoegdheid inzake kinderbijslag werd na de zesde staatshervorming overgeheveld naar de deelstaten. In afwachting van een decretale regeling in de regio's geldt nog altijd de regeling zoals die federaal geldt.

In elk geval is er op het vlak van kinderbijslag ook een duidelijk verschillende behandeling tussen gehuwde of wettelijk samenwonende ouders en gescheiden ouders die gekozen hebben voor het verblijfsco-ouderschap.

De uitbetaling van de kinderbijslag gebeurt gewoonlijk aan de moeder, tenzij zij het kind niet daadwerkelijk opvoedt. In dat geval wordt de kinderbijslag overgemaakt aan de persoon die het kind wel opvoedt.

Ook in het geval van co-ouderschap geldt dit. De kinderbijslag wordt dan volledig aan de moeder uitbetaald. Als het kind bij de vader is gedomicilieerd, kan de vader vragen de kinderbijslag integraal aan hem uit te betalen.

Een derde mogelijkheid is dat de kinderbijslag gestort wordt op een aparte rekening (van het kind of een gezamenlijke rekening van de ouders).

In het geval dat beide ouders niet akkoord geraken over wie recht heeft op de kinderbijslag, wordt dit bepaald door de bevoegde rechter.

Hierbij is er duidelijk een leemte in de reglementering: de wetgever zou nog in een vierde mogelijkheid tot uitbetaling van de kinderbijslag moeten voorzien, namelijk dat beide ouders door onderling akkoord, of na een uitspraak van de bevoegde rechtbank, het bedrag van de kinderbijslag verdeeld uitbetaald kunnen krijgen, in die mate dat het een afspiegeling is van de door elk van hen afzonderlijk gemaakte kosten voor de opvoeding van het kind.

Tot op heden is het echter ook hier steeds het domicilieadres dat bepaalt wie de kinderbijslag ontvangt (tenzij uiteraard gekozen wordt voor een gemeenschappelijke rekening).

En dan zijn er nog de 'complexe kinderbijslagsituaties' bij nieuw samengestelde gezinnen. De ouders van bijvoorbeeld een gezin met twee kinderen, scheiden en beslissen om de kinderen bij de moeder te domiciliëren omdat zij een beperkter inkomen heeft en met de twee kinderen een voordeliger woninglening kan krijgen. De vader heeft een nieuwe relatie waaruit ook een kind voortkomt. De moeder leert ook iemand nieuw kennen en ook zij krijgen een kind. De moeder en haar nieuwe partner hebben dus voor de berekening van de kinderbijslag drie kinderen en de daaraan voordeliger berekening van hogere kinderbijslag en betere fiscale voordelen bij bijvoorbeeld het aangaan van leningen. De vader heeft met zijn nieuwe partner maar één kind, terwijl hij er eigenlijk drie heeft. Een minder voordelige berekening van het kindergeld dus.

Hoe moet het nu verder?

Zoals blijkt uit bovenstaande voorbeelden: kinderen van gescheiden ouders die opgevoed worden via co-ouderschap ondervinden heel wat problemen en ongelijke behandelingen op het vlak van fiscaliteit en meer bepaald personenbelastingen, de berekening van (vervangings)inkomens en pensioenen, het uitkeren van (sociale en andere) premies, het verkrijgen van voordelen inzake openbaar vervoer, gezondheidszorg, kinderbijslag, studiebeurzen en het reizen naar het buitenland.

Bij de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn werden onlangs de nodige maatregelen getroffen opdat ouders die hun kinderen opvoeden in het systeem van verblijfsco-ouderschap, gezinskorting krijgen via vervoersformules als de Buzzy

Pazz. Maar veel van deze knelpunten – vaak zijn het kleine maar pijnlijke en kostelijke ergernissen – zouden uitgeklaard kunnen worden als er een juridische oplossing komt waarbij een de facto dubbele domiciliëring uitgewerkt wordt voor de kinderen.

Bij het toekennen van zowat alle voordelen en berekening van premies en inkomens wordt steeds voortgebouwd op het criterium van inschrijving in het bevolkingsregister. En dat gaat tot de kleinste zaken zoals het toekennen van een bibliotheekpas of tegemoetkomingen voor lidgelden in een sport- of cultuurvereniging. Dat soort zaken wordt door betrokkenen terecht als zeer onrechtvaardig beschouwd.

De wet van 18 juli 2006 tot het bevoorrechten van een gelijkmatig verdeelde huisvesting van het kind van wie de ouders gescheiden zijn en tot regeling van de gedwongen tenuitvoerlegging inzake huisvesting van het kind, heeft de gelijkmatig verdeelde huisvesting van de kinderen bij beide ouders als een voor de kinderen te verkiezen oplossing bij echtscheiding in de schijnwerpers gezet, doch is daarbij voorbijgegaan aan een aantal concrete gevolgen die deze gelijkmatige verdeling met zich meebrengt of kan meebrengen. Zoals blijkt uit de hierboven vermelde niet-limitatieve opsomming van knelpunten en problemen bij verblijfsco-ouderschap in de praktijk, betreft het voornamelijk financiële, fiscale en sociale implicaties voor de gedeelde huisvesting.

In wezen komt het erop neer dat de huidige wetgeving minnelijke schikkingen en co-ouderschap stimuleert om zo conflicten tussen de ex-partners te vermijden, maar er daarna wel voor zorgt dat conflicten met de ex-partner onvermijdelijk en inherent worden omwille van de onaangepaste wet- en regelgeving waarbij vaak voorbijgegaan wordt aan het gegeven van nieuw samengestelde gezinnen en vernieuwde gezinssituaties, die, zoals in de inleiding gesteld, steeds vaker voorkomen.

Wil de overheid verblijfsco-ouderschap financieel, fiscaal en psychologisch voluit aantrekkelijk maken, dan dient men beide gewezen partners in de regeling van deze verblijfsregeling op dezelfde wijze te behandelen als de ouder die bij niet gelijkmatig verdeelde huisvesting van de kinderen na scheiding de hoofdzakelijke materiële bewaring van het kind heeft.

Naar onze mening is het dan ook absoluut noodzakelijk dat de overheid haar verantwoordelijkheid opneemt en het verblijfsco-ouderschap niet alleen theoretisch maar ook praktisch, in de dagelijkse realiteit van onze samenleving, ondersteunt en stimuleert. En ook bij de invoer van nieuwe maatregelen dient men zich telkens bewust te zijn van de impact op nieuwe gezinssituaties en meer rekening te houden met de realiteit van vele gezinnen.

Naar een wettelijke oplossing?

Om aan de diverse aangehaalde en zeker onvolledige overzicht van problemen een oplossing te bieden, werden in het in aanhef genoemde oorspronkelijke wetsvoorstel in 2008 al drie suggesties gedaan.

1. Bij verblijfsco-ouderschap wordt het kind automatisch op twee domicilie-adressen ingeschreven

Zoals geschetst, rijzen er heel wat problemen ten gevolge van het feit dat het kind of de kinderen in het kader van een verblijfsco-ouderschapsregeling op slechts één domicilieadres ingeschreven kunnen worden. De oplossing lag voor de hand: de wet moest toelaten dat de inschrijving op twee adressen mogelijk werd.

2. De invoering van de co-ouderschapspas

Met de inschrijving van de kinderen bij verblijfsco-ouderschap op twee domicilies kunnen in de praktijk al heel wat problemen worden opgelost. Om te vermijden dat er bij de minste problemen een beroep moet worden gedaan op de administratieve papierenmolen (bijvoorbeeld en in hoofdzaak door telkens bij de minste betwisting een uittreksel van een vonnis te moeten gaan voorleggen) werd voorgesteld dat overeenkomstig de gemeentelijke en stedelijke diensten van bevolking en burgerlijke stand een 'co-ouderschapspas' afleveren.

3. Kinderbijslag nog meer op maat van verblijfsco-ouderschap

Op dit ogenblik zijn er drie mogelijkheden voor gewezen partners/echtgenoten inzake kinderbijslag. Het destijds ingediende wetsvoorstel genereerde een vierde mogelijkheid: beide ouders die samen de regeling verblijfsco-ouderschap toepassen, zouden mits voorlegging van de co-ouderschapspas de helft van de kinderbijslag op een door hen aangegeven kunnen rekening laten storten.

Evenwel stuitte het wetsvoorstel op een onverwachte hindernis. In haar advies nr. 49.004/2 van 26 januari 2011 stelt de Raad van State immers wat volgt:

"De toewijzing van twee woonplaatsen aan een persoon, zoals het voorstel hierin voorziet, is een bron van rechtsonzekerheid, gelet op de implicaties hiervan bij de tenuitvoerlegging van verscheidene wetgevingen, inzonderheid in het gerechtelijk recht en het strafrecht. Wegens zijn algemeenheid, doordat het een weerslag heeft op de toepassing van alle wet- en regelgevingen waarin het begrip woonplaats voorkomt, zou het zelfs ongewenste gevolgen kunnen hebben, en dit ook in de gemeenschaps- en gewestregelingen waarin van de woonplaats sprake is.

De door het voorstel nagestreefde doelstelling om voor de toepassing van de wet- en regelgevingen die de toepassing van diverse regels koppelen aan de domiciliëring van de kinderen, de talrijke feitelijke situaties in acht te nemen die overigens in artikel 374, §2, van het Burgerlijk Wetboek op de voorgrond worden gesteld, situaties waarin de betrokken kinderen hun leven op gelijke wijze verdelen tussen de woonplaatsen van elk van hun beide ouders, vereist niet dat aan deze kinderen twee woonplaatsen worden toegewezen, waarin het wetsvoorstel nochtans voorziet door te bepalen dat "de ambtenaar van de burgerlijke stand van de woonplaats van de beide ouders [...] de kinderen inschrijft op het adres van elk van de ouders".

De Raad van State was bij bespreking van het wetsvoorstel verder van oordeel dat:

"Om de nagestreefde doelstelling te bereiken, is het aangewezen en voldoende om de gevolgen van de betrokken feitelijke situaties te bestuderen. Zulk een werkwijze biedt het voordeel dat ze de wetgever de mogelijkheid biedt zelf duidelijk te bepalen welke wijzigingen wel degelijk aan zijn wens beantwoorden, rekening houdend met alle relevante gegevens inzake de bewuste wetgevingen, waardoor hij eveneens beter acht zal kunnen slaan op de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie voor alle situaties die door deze teksten geregeld worden.

Zo moet de wetgever in alle betrokken wetgevingen, die bijzonder talrijk zijn, zelf oordelen over het voordeel dat wordt geboden aan gescheiden ouders die hun kinderen een gelijkmatig verdeeld verblijf verschaffen, waardoor hij rekening zal kunnen houden met de noodzaak om te voorkomen dat de keuze van het type van huisvesting van de betrokken kinderen ingegeven wordt door andere motieven dan die welke het belang van het kind vereist."

De indieners concluderen uit de screening van de Raad van State dat een regeling uitwerken een complexe opdracht wordt die inspanningen vergt van de diverse bevoegde overheden in ons land en dat het creëren van ongewenste nadelige gevolgen vermeden moet worden. Dat de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie daarbij als leidraad moeten dienen, is een vanzelfsprekendheid. Ongelijke behandeling is net de belangrijkste drijfveer om iets te ondernemen aan het onrecht dat gescheiden ouders en hun kinderen bij co-ouderschap ondervinden op het vlak van fiscaliteit, berekening van (vervangings)inkomens en pensioenen, het toekennen van studiebeurzen, kortingen op het openbaar vervoer, allerlei stedelijke en gemeentelijke premies en voordelen. Met het inschrijven van twee adressen op de eID-kaart, kids-ID of isi+-kaart van het kind kan al heel wat worden ondervangen.

Met dit voorstel van resolutie willen de indieners dan ook de Vlaamse Regering aanmanen om samen met de andere overheden in ons land systematisch alle knelpunten op te lijsten en om via een actieplan de diverse aspecten van ongelijke behandeling (verder) aan de pakken. Zoals de Raad van State stelt moeten de gevolgen van de betrokken feitelijke situaties worden bestudeerd en moet er een werkwijze worden bedacht die de wetgever de mogelijkheid biedt zelf duidelijk te bepalen welke wijzigingen wel degelijk beantwoorden aan de wens om daadwerkelijk iets aan de ongelijke behandeling te doen. En dat betekent concreet rekening houden met alle relevante gegevens inzake de bewuste wetgevingen die na de zesde staatshervorming, met onder andere de overheveling van de kinderbijslag, nog meer in Vlaanderen liggen. Onze Vlaamse regelgeving moet aansluiten op de Vlaamse samenleving met een bevolking met gezinsvormen die steeds diverser zijn.

Caroline GENNEZ
Michèle HOSTEKINT

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
 - 1° de snel wijzigende samenleving met een waaier aan klassieke en nieuwe samenlevingsvormen met of zonder kinderen;
 - 2° het stijgend aantal echtscheidingen en beëindigingen van wettelijk samenwonenden en de daaruit volgende nieuw samengestelde gezinnen;
 - 3° de ongelijkheid die dit voor de apart wonende ouders en hun kinderen creëert op het vlak van familie- en verblijfsrecht, fiscaliteit, kinderbijslag, (gedeelde) huisvesting, gezondheidszorgen en 'verhoogde tegemoetkoming', ziekteverzekering, werkloosheidsuitkering, nutsvoorzieningen, pensioenberekening, identificatie, reizen naar het buitenland, studietoelagen;
- vraagt de Vlaamse Regering:
 - 1° in kaart te brengen wat de verblijfssituatie van kinderen na scheiding is;
 - 2° een inventaris op te maken van de feitelijke problemen inzake het verblijf van kinderen na scheiding;
 - 3° de juridische belemmeringen uit te klaren en weg te nemen zodat op de eID of de kids-ID een dubbele domicilie kan worden ingeschreven bij gedeeld (verblijfs)co-ouderschap;
 - 4° daartoe overleg te plegen met de federale overheid, gewesten en gemeenschappen, evenals met de vertegenwoordigers van steden en gemeenten;
 - 5° middels een actieplan voorstellen te formuleren om ongelijkheden op de diverse beleidsniveaus aan te pakken;
 - 6° jaarlijks een voortgangsrapport over te maken aan het Vlaams Parlement.

Caroline GENNEZ
Michèle HOSTEKINT